



Menighedsråds beslutning om overdragelse af et arbejde til et medlem af rådet

Henstillet til kirkeministeren, at der i forbindelse med gennemførelsen af det forslag til en ny lov om menighedsråd, som agtedes fremsat for folketinget i begyndelsen af 1984, blev søgt tilvejebragt udtrykkelige bestemmelser om offentlig licitation ved overdragelse af arbejder til et menighedsrådsmedlem samt om, at et inhabilt medlem skal forlade lokalet under menighedsrådets forhandling og afstemning om den pågældende sag.

FOB nr. 83.154

(J. nr. 1982-809-72).

Hovedorganisationen af Mesterforeninger i Byggefagene i Danmark klagede for murermester A over, at kirkeministeriet i skrivelse af 8. januar 1982 meddelte stiftsøvrigheden over Ålborg stift, at ministeren fastholdt ministeriets anmodning i skrivelse af 13. oktober 1981 til stiftsøvrigheden om at pålægge et menighedsråd at ændre rådets beslutning af 20. juni 1981 om at tildele A murerentreprisen vedrørende restaurering af menighedsrådets kirke.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at menighedsrådets formand den 25. marts 1981 indgav ansøgning om tilladelse til, at menighedsrådet lod foretage en bygnings- og inventarmæssig hovedstandsættelse af kirken. Af ansøgningen fremgik, at udgiften til istandsættelsesarbejdet var anslået til 1.338.900 kr.

Ålborg stiftsøvrighed godkendte i skrivelse af 2. juni 1981, at første etape af istandsættelsesarbejdet, der omfattede den udvendige bygningsmæssige istandsættelse, og som beløb sig til 660.900 kr., blev bragt til udførelse.

På et møde den 20. juni 1981 vedtog menighedsrådet at tilbyde murerentreprisen i forbindelse med istandsættelsen af kirken til murermester A, der den 28. april s.å. var blevet indvalgt i menighedsrådet. A var ifølge det oplyste til stede på mødet den 20. juni 1981, også under rådets behandling af det punkt på dagsordenen, under hvilket det blev vedtaget at tilbyde ham murerentreprisen.

Ved skrivelse af 3. juli 1981 forespurgte arkitekt B A, om han ville påtage sig udførelsen af murerentreprisen i forbindelse med istandsættelsen af kirken. A accepterede tilbuddet.

I skrivelse ligeledes af 3. juli 1981 til stiftsøvrigheden rejste to andre håndværksmestre, begge bosiddende i den pågældende kommune, spørgsmål om lovligheden af menighedsrådets beslutning om at tildele A murerentreprisen.

I anledning af denne henvendelse indhentede stiftsøvrigheden en udtalelse af 28. juli 1981 fra menighedsrådet. Rådet oplyste, at A før menighedsrådsvalget i april 1981 havde forespurgt menighedsrådets formand, om han ved at stille op til valget og eventuelt opnå valg risikerede ikke som hidtil at kunne opnå arbejde på kirken. Dette spørgsmål havde menighedsrådets formand besvaret benægtende.

Menighedsrådet oplyste videre, at det på mødet den 20. juni 1981 var blevet fastslået, at A var inhabil ved behandlingen af det pågældende punkt på dagsordenen. A havde tilbudt at forlade mødet. Det blev imidlertid uden afstemning tilkendegivet over for ham, at dette ikke var nødvendigt, eftersom alle gav tilkende, at man ønskede, at han skulle udføre arbejdet.

Menighedsrådets begrundelse for at vælge A var, at han i modsætning til andre muremestre, som kunne komme på tale, havde et godt kendskab til kirkebygningen, hvor han i årenes løb havde udført forskellige arbejder.

Stiftsøvrigheden videresendte ved skrivelse af 1. september 1981 sagen til kirkeministeriet med menighedsrådets udtalelse. Stiftsøvrigheden bemærkede, at A på grund af inhabilitet ikke burde have deltaget i menighedsrådets behandling af og beslutning om tildeling af murerentreprisen vedrørende restaureringen af kirken. Stiftsøvrigheden indstillede på denne baggrund, at det blev pålagt menighedsrådet i et nyt menighedsrådsmøde, hvor A ikke var til stede, at foretage en fornyet behandling af og beslutning om tildeling af murerentreprisen. Stiftsøvrigheden henviste videre til, at det af menighedsrådets udtalelse i skrivelsen af 28. juli 1981 fremgik, at der ikke havde været tale om nogen form for forudgående offentligt udbud af den omhandlede murerentreprise. Selv om denne fremgangsmåde principielt måtte forekomme betænkelig, fandt stiftsøvrigheden dog ikke tilstrækkelig anledning til at påtale forholdet, når hensås til, at der ikke syntes at foreligge bestemmelser, der klart foreskrev en pligt til forudgående at udbyde sådanne arbejder.

Kirkeministeriet meddelte derpå i skrivelse af 13. oktober 1981 stiftsøvrigheden, at ministeriet var enig med stiftsøvrigheden i, at muremester A på grund af inhabilitet ikke burde have deltaget i menighedsrådets behandling af og beslutning om tildeling af murerentreprisen vedrørende restaurering af kirken. Ministeriet anmodede derfor stiftsøvrigheden om at pålægge menighedsrådet at foretage en fornyet behandling af sagen.

Kirkeministeriet anførte videre, at det efter ministeriets opfattelse fulgte af almindelige retsgrundsætninger, at større arbejder eller leverancer vedrørende kirker, kirkegårde eller anden ejendom under menighedsrådets administration ikke bør overdrages noget medlem af rådet uden efter forudgående offentligt udbud af entreprisen.

Et sådant udbud burde derfor foretages, inden sagen på ny blev behandlet i menighedsrådet.

I overensstemmelse med kirkeministeriets anmodning pålagde Ålborg stiftsøvrighed ved skrivelse af 26. oktober 1981 menighedsrådet »at foretage en fornyet behandling af sagen om tildeling af den omhandlede murerentreprise efter forudgående offentligt udbud af entreprisen«.

I skrivelse af 12. november 1981 til kirkeministeriet anmodede arkitekt B ministeriet om at tillade, at tildelingen af entrepriser i forbindelse med restaureringsarbejdet skete på anden måde end ved offentligt udbud som påbudt af stiftsøvrigheden. Han henviste bl.a. til, at det ved restaureringsarbejde som det foreliggende var særligt vigtigt, at entrepriserne blev uddelt til entreprenører, der havde erfaring med sådant arbejde, samt at licitationsformen kunne føre til, at der blev afgivet tilbud, der umiddelbart økonomisk viste sig fordelagtige, men som krævede intensiveret kontrolovervågning af arbejdet med deraf følgende udgiftsforøgelse.

Kirkeministeriet besvarede arkitekt B's skrivelse ved skrivelse af 8. januar 1982, der blev sendt arkitekten gennem stiftsøvrigheden. Ministeriet fandt ikke grundlag for at ændre opfattelse og henholdt sig derfor til skrivelsen af 13. oktober 1981. Sagen skulle således underkastes fornyet behandling i menighedsrådet, og offentligt udbud foretages. Hvis menighedsrådet ønskede at forbeholde sig frit valg mellem de indkomne tilbud, burde det udtrykkeligt fremgå af det offentlige udbud. Kirkeministeriet bemærkede samtidig, at kravet om offentligt udbud ikke var begrundet i, at der under sagens behandling var sket en tilsidesættelse af habilitetsreglerne, men i, at murerentreprisen var tildelt et medlem af menighedsrådet.

Ved skrivelse af 1. marts 1982 meddelte arkitekt B derpå A, at stiftsøvrighedens påbud af 26. oktober 1981 herefter måtte betragtes som en definitiv afgørelse, og i konsekvens heraf havde menighedsrådet besluttet af udbyde murerentreprisen (bortset fra den del af arbejdet, som allerede var udført) i licitation.

Murerarbejdet vedrørende istandsættelsen af kirken blev herefter udbudt i offentlig licitation for murermestre med bopæl i kommunen. Licitationen fremkaldte tilbud fra bl.a. A og murermester C.

Da murermester C's tilbud var det laveste, besluttede menighedsrådet at overdrage arbejdet til denne. Herom blev der ved skrivelse af 10. maj 1982 givet A besked.

I den anledning fremsatte advokat D på A's vegne ved skrivelse af 11. maj 1982 et erstatningskrav over for menighedsrådet på grund af misligholdelse af den aftale, der var indgået den 3. juli 1981 mellem A og menighedsrådet om restaurering af kirken. Advokat D henviste til, at A efter at have fået murerentreprisen tildelt havde disponeret på baggrund heraf og bl.a. undladt at give tilbud på andre arbejder.

Menighedsrådet afviste i skrivelse af 28. maj 1982 advokat D's erstatningskrav.

Hovedorganisationen af Mesterforeninger i Byggefagene i Danmark rettede i skrivelse af 3. juni 1982 henvendelse til kirkeministeriet på A's vegne. Organisationen anførte, at menighedsrådets beslutning om at overdrage arbejdet til A reelt var blevet truffet 5-6 uger før menighedsrådsvalget den 28. april 1981, og at der ikke på dette tidspunkt kunne være tale om inhabilitet. A var blevet gjort bekendt med, at han ville få arbejdet, men at en formel vedtagelse naturligvis måtte vente til efter valget. På denne baggrund, og da A udtrykkeligt havde spurgt menighedsrådet, om hans valg til rådet ville få indflydelse på overdragelsen af arbejdet, var det hovedorganisationens opfattelse, at A var i

god tro med hensyn til de forhold, der førte til, at kirkeministeriet underkendte menighedsrådets beslutning som ugyldig. Til støtte for sin opfattelse, hvorefter murerentreprisen reelt var overdraget A inden menighedsrådsvalget, henviste hovedorganisationen til, at dagsordenens punkt 1 for mødet den 20. juni 1981 lød »opstart af arbejdet« og ikke, hvad man ellers kunne have forventet, »udvælgelse af håndværkere«. Det var hovedorganisationens opfattelse, at der i sagen forelå et aftalebrud fra menighedsrådets side.

Menighedsrådet rettede i skrivelse af 9. juni 1982 henvendelse til kirkeministeriet med anmodning om, at kirkeministeriet udtalte sig om, hvorvidt menighedsrådet kunne indgå entreprisekontrakt med C.

Menighedsrådet henviste til, at det allerede under det foregående menighedsråd var bestemt, at A skulle have restaureringsarbejdet overgivet. Da A inden menighedsrådsvalget havde spurgt menighedsrådet, om eventuelt medlemskab ville få indflydelse på dette restaureringsarbejde, og menighedsrådet havde besvaret dette spørgsmål benægtende, fandt rådet ikke, at A havde været inhabil i sagen. Under henvisning til advokat D's skrivelse af 11. maj 1982 om erstatning for aftalebrud gjorde menighedsrådet over for kirkeministeriet gældende, at eventuelt erstatningsansvar måtte påhvile ministeriet.

Kirkeministeriet svarede ved skrivelse af 25. juni 1982 menighedsrådet, at ministeriet ikke så sig i stand til at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt murerentreprisen skulle overdrages C eller A.

Det tilkom menighedsrådet i samråd med arkitekten at vælge mellem de ved licitationen indkomne tilbud efter en nøje afvejelse af tilbuddene og tilbudsgivernes kvalifikationer, i hvilken forbindelse den særlige karakter af det udbudte arbejde også måtte tages i betragtning.

Ministeriet påpegede, at menighedsrådet var frit stillet med hensyn til, hvilket tilbud menighedsrådet ønskede at acceptere, og til i givet fald at kassere samtlige tilbud.

Kirkeministeriet tilbød menighedsrådet, at der blev afholdt en mundtlig drøftelse af sagen. Det skete under et møde den 22. juli 1982 i kirkeministeriet.

Under henvisning til mødet meddelte kirkeministeriet i skrivelse af 28. juli 1982 hovedorganisationen som svar på dennes henvendelse af 3. juni 1982, at ministeriet for sit vedkommende måtte anse sagen for afsluttet med skrivelser af 25. juni 1982 til menighedsrådet, som samtidig vedlagdes i fotokopi. Ministeriet ville for at forebygge, at sager af tilsvarende art opstod, tage under overvejelse at udsende en vejledning til menighedsrådene. Et udkast til en sådan vejledning ville blive tilsendt hovedorganisationen til udtalelse, såfremt det ønskedes.

Hovedorganisationen anførte i klagen til mig, at kirkeministeriets afgørelse af 13. oktober 1981 savnede hjemmel. Hovedorganisationen gjorde videre gældende, at menighedsrådet ved afgørelsen af 20. juni 1981 alene fastholdt en allerede truffet afgørelse om at overdrage A murerentreprisen, og at denne beslutning var truffet, inden A blev valgt ind i rådet. Herefter kunne der hverken være tale om inhabilitet i forbindelse med menighedsrådets beslutning om at overdrage murerentreprisen til A eller om at foretage offentligt udbud.

Hovedorganisationen oplyste i klagen, at det fortsatte restaureringsarbejde endnu ikke var gået i gang, idet menighedsrådet var splittet med hensyn til, hvilket af de tilbud, som var indkommet ved den offentlige licitation, rådet skulle antage.

I en udtalelse til mig afviste kirkeministeriet, at menighedsrådet inden mødet den 20. juni 1981 havde truffet beslutning om at overdrage murerentreprisen til A. Kirkeministeriet henviste herved til, at menighedsrådsbeslutninger ifølge § 15, stk. 2, i lov om menighedsråd træffes i møder.

Kirkeministeriet var fortsat af den opfattelse, at menighedsrådets beslutning på mødet den 20. juni 1981 var ugyldig, fordi A, der måtte anses for inhabil, havde deltaget i sagens behandling.

Til støtte for kravet om, at der forud for sagens fornyede behandling blev afholdt offentlig licitation, bemærkede kirkeministeriet, at det efter ministeriets opfattelse fulgte af almindelige retsgrundsætninger, at større arbejder eller leverancer vedrørende kirker, kirkegårde eller anden ejendom under menighedsrådets administration ikke bør overdrages noget medlem af menighedsrådet uden forudgående offentligt udbud af entreprisen. Denne opfattelse var lagt til grund ved kirkeministeriets afgørelser i sager af tilsvarende art og stemte overens med den retsgrundsætning, der havde fundet udtryk i lov om kommunernes styrelse, § 29, stk. 1. Kravet om offentlig licitation havde til formål at hindre, at menighedsrådsmedlemmer opnår en fortrinsstilling i forhold til andre borgere med hensyn til arbejder for og leverancer til menighedsrådet.

Hovedorganisationen anførte i anledning af kirkeministeriets udtalelse på ny, at entreprisen reelt var overdraget A, inden han blev valgt til menighedsrådet. Derudover bemærkede organisationen, at organisationen ikke havde kendskab til kirkeministeriets afgørelser i andre sager af tilsvarende art.

I den anledning indhentede jeg fra kirkeministeriet en fornyet udtalelse. Kirkeministeriet fastholdt, at der efter ministeriets opfattelse ikke inden menighedsrådsmødet den 20. juni 1981 var truffet en gyldig beslutning om overdragelse af murerentreprisen til A. Kirkeministeriet henviste ud over den tidligere henvisning til § 15, stk. 2, i lov om menighedsråd til, at arkitekt B i skrivelse af 3. juli 1981 spurgte A, om han ville påtage sig murerentreprisen. Denne skrivelse forudsatte klart, at der ikke forelå en egentlig aftale mellem menighedsrådet og A på dette tidspunkt.

Kirkeministeriet oplyste, at der ikke fra ministeriets side var fastsat generelle bestemmelser om udbud af arbejder, der forestås af menighedsrådet. Det var derfor i almindelighed overladt til menighedsrådet som bygherre i samråd med menighedsrådets arkitekt at træffe bestemmelse om, hvorvidt sådanne arbejder skal udbydes i licitation. Kirkeministeriet havde under overvejelse at fastsætte nærmere regler om spørgsmålet.

Kirkeministeriet sendte mig akterne i en tidligere sag, hvori der bl.a. var rejst spørgsmål om overdragelse af arbejder og leverancer til et menighedsrådsmedlem. Ministeriet havde i denne sag som svar på et spørgsmål fra det pågældende menighedsråd tilkendegivet, at større arbejder eller leverancer efter ministeriets opfattelse ikke burde overdrages noget medlem af menighedsrådet uden en eller anden form for forudgående udbud.

Endelig henviste kirkeministeriet til, at de principielle hensyn, der lå til grund for ministeriets afgørelse i den nu foreliggende sag vedrørende overdragelse af leverancer og arbejder til menighedsrådsmedlemmer, på tilsvarende måde gjorde sig gældende i sager om salg af fast ejendom under menighedsrådets administration. Herom gælder kirkeministeriets skrivelse af 12. september 1972 og kirkeministeriets cirkulære af 22. juli 1981 om almindelige vilkår for salg af fast ejendom under menighedsrådets administration. Ifølge disse regler skal sådanne ejendomme udbydes til salg ved offentlig annoncering.

Jeg forelagde kirkeministeriets fornyede udtalelse for hovedorganisationen. Organisationen bemærkede hertil, at A's forespørgsel til menighedsrådet om, hvorvidt det ville få konsekvenser for udførelsen af restaureringsarbejdet på kirken, hvis han lod sig opstille til menighedsrådsvalget, kun fik mening, hvis han vidste, at arkitekt og menighedsråd var enige om, at han skulle udføre arbejdet.

Hovedorganisationen oplyste, at A ville anlægge erstatningssag i anledning af, at kirkeministeriet pålagde menighedsrådet at ophæve den bestående aftale, og at der var indgivet ansøgning om fri proces under retssagen.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til hovedorganisationen:

»Først skal jeg gøre nogle bemærkninger om de principielle synspunkter, som ligger bag det pålæg, der er indeholdt i kirkeministeriets skrivelse af 13. oktober 1981.

§ 15, stk. 3, i den gældende lov om menighedsråd har følgende ordlyd:

»Menighedsrådet træffer beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at han er udelukket fra at deltage i rådets forhandling og afstemning om sagen. Et medlem skal underrette menighedsrådet, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om hans habilitet.«

Bestemmelsen er gentaget som § 7, stk. 3, i den modelforretningsorden for menighedsråd, der er udarbejdet af Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer.

§ 14 i loven om kommunernes styrelse indeholder en helt enslydende bestemmelse. Denne bestemmelse er imidlertid suppleret i den af indenrigsministeriet udsendte normalforretningsorden for primærkommuner, idet denne som § 8, stk. 1, 2. pkt., indeholder følgende bestemmelse:

»I bekræftende fald (d.v.s. hvis der foreligger inhabilitet) skal den pågældende under forhandling og afstemning om sagen forlade lokalet, hvorimod han ikke er afskåret fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhand-

ling og afstemning om, hvorvidt han skal vige sit sæde under den pågældende sags behandling.«

Denne procedureforskrift er begrundet i hensynet til at sikre, at sagens forhandling i udvalg og kommunalbestyrelse kan foregå frit og uden påvirkning af den pågældendes tilstedeværelse i lokalet, ligesom bestemmelsen falder godt i tråd med det hovedsynspunkt, at formålet med inhabilitetsregler ikke alene er at sikre, at den enkelte sag bliver behandlet korrekt, men også - som ombudsmanden ved flere lejligheder har haft anledning til at give udtryk for - at modvirke, at der skabes mistillid til den offentlige forvaltning.

Om efterlevelsen af bestemmelsen i praksis henviser jeg til ombudsmandens beretning for året 1972, s. 28, jfr. 1973, s. 24.

Loven om kommunernes styrelse indeholder endvidere som § 29, stk. 1, følgende bestemmelse:

»Et udvalgsmedlem må ikke mod betaling yde nogen præstation til den gren af kommunens forvaltning, der forestås af vedkommende udvalg, uden efter forudgående offentlig licitation eller, hvor forholdene særlig taler derfor, i henhold til kommunalbestyrelsens vedtagelse.«

Bestemmelsen er en videreførelse af en forskrift i normalstyrelsesvedtægterne fra 1933, der dog var mere kategorisk i sin udformning, idet der ikke var mulighed for fravigelse ved kommunalbestyrelsens beslutning. I praksis havde dette givet anledning til visse vanskeligheder, og indenrigsministeriet havde i en række tilfælde udtalt, at forskriften ikke var til hinder for, at en aftale, der efter sædvane ville blive indgået uden licitation (f.eks. hvor der er tale om vedligeholdelsesarbejder og projekteringsarbejder), kunne overdrages til et udvalgsmedlem. Dette var baggrunden for den ændrede udformning af bestemmelsen. Der henvises til kommunallovskommissionens betænkning Kommuner og Kommunestyre (nr. 420/1966), s. 223, samt til *Erik Harder: Dansk Kommunalforvaltning I* (4. udg. 1982), s. 355.

Bestemmelsen og den forudgående vedtægtspraksis er begrundet i hensynet til at sikre, at der ved aftaler, der indgås af kommunen, opnås de for kommunen bedst mulige vilkår, ligesom den er egnet til at sikre tilliden til, at dette hensyn tilgodeses i de enkelte tilfælde.

Hverken loven om menighedsråd eller den ovenfor omtalte modelforretningsorden indeholder nogen tilsvarende bestemmelse.

Uden for det område, der reguleres af loven om kommunernes styrelse, har den underliggende principielle problemstilling været fremdraget med udgangspunkt i en konkret sag om nogle retshandler, som bestyrelsen for den daværende åndssvageforsorg havde indgået med et medlem af bestyrelsen. Sagen gav anledning til en dommerundersøgelse, og i sin afsluttende redegørelse gav dommeren bl.a. udtryk for, at han ikke turde fastslå, at det er gældende ret, at et kollektivt forvaltningsorgan, der leder en selvejende institution som statens åndssvageforsorg, ubetinget er afskåret fra at indgå privatretlige aftaler med et medlem af den pågældende bestyrelse, men at det ikke kan bestrides, at der er knyttet principielle betænkeligheder til sådanne aftaler. Efter dommerens skøn tilsagde de principielle betænkeligheder, at sådanne aftaler ikke indgås, og at de, hvis de ikke helt kan udelukkes, i hvert fald ikke indgås, medmindre der foreligger særlige hensyn, der kan begrunde, at man sætter sig ud over de principielle betænkeligheder. I så fald bør der imidlertid samtidig følges en procedure, der giver offentligheden rimelige garantier for, at favorisering ikke kan finde sted. Dommeren henstillede til socialministeriet at angive de retningslinjer, der fremtidig ønskedes fulgt på dette område. Det daværende revisionsdepartement støttede dommerens henstilling, og i tillægsbetænkningen over statsregnskabet for finansåret 1969-70 gav statsrevisorerne udtryk for at måtte »... tillægge det afgørende betydning, at undersøgelsesdommerens henstilling om tilvejebringelse af principielle retningslinjer følges ...« (a.st. s. 158). Socialministeriet udsendte herefter den 15. februar 1974 retningslinjer vedrørende adgangen for selvejende institutioner under socialforsorgen til at afslutte forretningsaftaler med medlemmer af institutionens ledelse (Ministerialtidende 1974, nr. 34). Det hedder heri bl.a.:

»På denne baggrund har socialministeriet intet at indvende imod, at forretningsaftaler afsluttes på grundlag af stedfunden offentlig licitation, når der endvidere sikres tilsynsmyndigheden mulighed for indseende med, at der heller ikke senere i forbindelse med kontraktens afvikling finder favorisering sted.

Socialministeriet finder endvidere ikke grundlag for at modsætte sig forretningsaftaler med et enkelt bestyrelses- eller tilsynsrådsmedlem i særlige tilfælde, når afgørende hensyn måtte tale derfor, f.eks. når det på utvetydig måde kan dokumenteres, at aftalen er til fordel for institutionen eller i øvrigt indeholder et klart gavemoment. Sådanne aftaler skal dog i det enkelte tilfælde forelægges vedkommende tilsynsmyndighed (social- og sundhedsudvalget eller socialstyrelsen) til godkendelse.«

Den underliggende problemstilling afspejler sig også i de to sager om bortsalg af uanbringelige forsendelser m.v., der er refereret i ombudsmandens beretning for året 1980, s. 480 og s. 481, jfr. 1981, s. 338 f.

Hovedorganisationens klage til mig angår det forhold, at kirkeministeriet i sin skrivelse af 13. oktober 1981 lagde til grund, dels at murermester A's deltagelse i menighedsrådets møde den 20. juni 1981 måtte anses for stridende mod forvaltningsrettens almindelige regler om speciel inhabilitet, dels at det følger af almindelige retsgrundsætninger, at større leverancer vedrørende kirker, kirkegårde eller anden ejendom under et menighedsråds administration ikke bør overdrages noget medlem af rådet uden forudgående offentligt udbud af entreprisen, og at kirkeministeriet med henvisning hertil pålagde menighedsrådet at foretage en fornyet behandling af sagen efter forudgående offentligt udbud af entreprisen. Det er organisationens opfattelse, at kirkeministeriet ikke har haft hjemmel til på denne måde at tilsidesætte den mellem menighedsrådet og murermesteren indgåede aftale.

Det følger af, hvad der er anført i det foregående, at jeg helt kan tilslutte mig de principielle synspunkter, som dannede grundlag for, at kirkeministeriet fandt at måtte gribe ind over for menighedsrådet i anledning af den da indgivne klage.

Uanset dette må jeg imidlertid være enig med hovedorganisationen i, at der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt kirkeministeriet havde fornødent grundlag for at gribe ind over for menighedsrådet ved at annullere menighedsrådets beslutning på mødet den 20. juni 1981 som ugyldig.

En mere præcis fastlæggelse af, hvad der i kraft af forvaltningsrettens almindelige regler og almindelige retsgrundsætninger må antages at gælde på områder, hvor der ikke er fastsat udtrykkelige regler om et nærmere angivet forhold, kan ofte give anledning til tvivl. Som det fremgår af det foregående, gør denne tvivl sig også gældende, for så vidt angår de forhold, der er af betydning i den foreliggende sammenhæng. Hertil kommer, at ikke enhver tilsidesættelse af selv udtrykkelige forskrifter om sagsbehandlingen uden videre kan tillægges den virkning, at den trufne afgørelse kan tilsidesættes som ugyldig.

Således som den foreliggende sag har udviklet sig, finder jeg imidlertid ikke at burde gå nærmere ind på disse spørgsmål.

Som nævnt i det foregående foretog menighedsrådet i overensstemmelse med det af kirkeministeriets meddelte pålæg offentligt udbud af entreprisen, og menighedsrådet har herefter besluttet at overlade arbejdet til den lavestbydende, som er en anden end murermester A. Det spørgsmål, der nu er aktuelt, er derfor, om murermester A har krav på erstatning som følge af, at den mellem ham og menighedsrådet indgåede aftale blev ophævet.

Afgørelsen heraf hører under domstolene og må bero på en samlet bedømmelse af hele hændelsesforløbet, herunder også den del heraf, der ligger forud for beslutningen på mødet den 20. juni 1981.

Således som sagen foreligger for mig, ville jeg kun kunne foretage en isoleret (forvaltningsretlig) vurdering af kirkeministeriets afgørelse i skrivelsen af 13. oktober 1981.

Efter min opfattelse bør den tvivl, der i så henseende er rejst om holdbarheden af det pålæg, der er indeholdt i den nævnte skrivelse af 13. oktober 1981, i givet fald søges afklaret under den retssag, til hvis gennemførelse murermester A har indgivet ansøgning om fri proces. Jeg finder derfor at burde afstå fra at tilkendegive nogen stillingtagen hertil i videre omfang, end hvad der er sket i det foregående.

Jeg har samtidig sendt justitsministeriet en kopi af denne skrivelse med henblik på, at det, jeg har anført, kan indgå i justitsministeriets vurdering af, om ansøgningen om fri proces bør imødekommes.

Sagen har endvidere givet mig anledning til at henstille til kirkeministeren, at der i forbindelse med gennemførelsen af det forslag til en ny lov om menighedsråd, som jeg forstår kan forventes fremsat for folketinget i indeværende folketingsår, søges tilvejebragt udtrykkelige bestemmelser om de forhold, der for den kommunale forvaltnings vedkommende er reguleret i den kommunale styrelseslovs § 29, stk. 1, henholdsvis § 8, stk. 1, 2. pkt., i den af indenrigsministeriet udsendte normalforretningsorden for primærkommuner.

Jeg har gjort folketingets retsudvalg bekendt med min henstilling til kirkeministeren.

...«

Kirkeministeriet meddelte mig herefter, at der i det forslag til ny lov om menighedsråd, som agtedes fremsat for folketinget i begyndelsen af 1984, ville blive indsat udtrykkelige forskrifter om de forhold, der for den kommunale forvaltnings vedkommende er reguleret i den kommunale styrelseslovs § 29, stk. 2, henholdsvis § 8, stk. 1, 2. pkt., i den af indenrigsministeriet udsendte normalforretningsorden for kommuner.

Jeg meddelte herefter kirkeministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.